JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
25 päivänä tammikuuta 2001 [1]

1. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Saksan liittotasavalta) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan (josta on tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toisen kohdan (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) ja tietyille maidon tai maitotuotteiden tuottajille, jotka eivät ole voineet tilapäisesti harjoittaa toimintaansa, tarjottavasta hyvityksestä 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2187/93 [2] (jäljempänä asetus N:o 2187/93) tulkintaa. *

Sovellettavat oikeussäännöt

2. Esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö perustuu kansallisiin oikeudenkäynteihin, jotka koskevat maitokiintiöjärjestelmän soveltamista. Tämä järjestelmä kuuluu maito- ja maitotuotealan yhteiseen markkinajärjestelyyn. Tässä yhteydessä on syytä lyhyesti käydä läpi alaa koskevat yhteisön säännökset.

3. Maitoalan markkinoiden ylituotannon vuoksi annettiin maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 neuvoston asetus (ETY) N:o 1078/77. [3] Asetuksessa säädettiin palkkion suorittamisesta niille tuottajille, jotka sitoutuvat luopumaan tiloillaan tuottamiensa maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä viiden vuoden ajaksi.

4. Nämä toimenpiteet havaittiin kuitenkin hyvin pian riittämättömiksi ylituotannon hillitsemiseksi, minkä vuoksi neuvosto perusti niin kutsutun lisämaksujärjestelmän. Tämä järjestelmä perustettiin maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla asetuksella (ETY) N:o 856/84 [4] ja asetuksen (ETY)

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — EYVL L 196, s. 6.

* — Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksista on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

3 — EYVL L 131, s. 1.

4 — EYVL L 90, s. 10.

N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 857/84.[5] Kaikkien niiden tuottajien, joiden myymä maitomäärä ylitti niille myönnetyn viitemäärän, oli suoritettava tämä lisämaksu. Kullekin tuottajalle myönnetty viitemäärä perustui viitevuonna, joka oli Saksan osalta 1983, toteutuneeseen tuotantoon. Tuottajat, jotka olivat sitoutuneet kaupan pitämisestä luopumiseen asetuksen N:o 1078/77 perusteella ja jotka eivät olleet sitoumuksensa mukaisesti myyneet maitoa viitevuonna, suljettiin kiintiöjärjestelmän soveltamisen ulkopuolelle.

5. Asiassa Mulder[6] ja asiassa Deetzen[7] 28.4.1988 annetuissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin, että asetus N:o 857/84 ei ollut pätevä, koska se oli luottamuksensuojan periaatteen vastainen siltä osin kuin siinä ei säädetty viitemäärän myöntämisestä viimeksi mainitulle tuottajaryhmälle.

6. Pannakseen täytäntöön näissä tuomioissa omaksutun kannan neuvosto antoi asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31.3.1984 annetun asetuksen (ETY) N:o 857/84 muuttamisesta 20 päivänä maaliskuuta 1989 asetuksen (ETY) N:o 764/89.[8] Tällä asetuksella lisättiin asetukseen N:o 804/68 uusi 3 a artikla, jossa asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitetun sitoumuksen tehneille maidontuottajille, jotka eivät olleet myyneet maitoa viitevuonna, myönnettiin väliaikainen erityinen viitemäärä, joka vastasi 60:tä prosenttia siitä maitomäärästä, jonka tuottaja oli myynyt niiden 12 kuukauden aikana, jotka edelsivät kaupan pitämisestä luopumiseen perustuvan lisämaksuvaatimuksen esittämistä (nk. SLOM I -järjestelmä).

7. Myös tämä asetus on ollut yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavana. Asiassa Spagl[9] ja asiassa Pastätter,[10] 11.12.1990 antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin kumosi (jälleen kerran) asetuksen luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisen vuoksi, koska erityinen viitemäärä oli vahvistettu ainoastaan 60 prosentiksi siitä maitomäärästä, jonka tuottaja oli toimittanut tai myynyt niiden kahdentoista kuukauden aikana, jotka edelsivät kaupan pitämisestä luopumiseen tai tuotantosuunnan muuttamiseen perustuvan lisämaksuvaatimuksen esittämistä.

8. Tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen neuvosto muutti asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31.3.1984 annetun asetuksen (ETY) N:o 857/84 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1639/91[11] uudelleen asetuksen 3 a artiklaa siten, että sen mukaan niille tuottajille, jotka olivat jääneet järjestelmän soveltamisen ulkopuolelle, voitiin määrätä erityinen viitemäärä (nk. SLOM II -järjestelmä).

5 — EYVL L 90, s. 13.
6 — Asia 120/86 (Kok. 1988, s. 2321).
7 — Asia 170/86 (Kok. 1988, s. 2355).
8 — EYVL L 84, s. 2.
9 — Asia C-189/89 (Kok. 1990, s. I-4539).
10 — Asia C-217/89 (Kok. 1990, s. I-4585).
11 — EYVL L 150, s. 35.

9. Yhteisöjen tuomioistuin puuttui tähän mutkikkaaseen oikeudelliseen sääntelyyn 19.5.1992 asiassa Mulder antamallaan toisella tuomiolla, jossa se totesi yhteisön olevan vastuussa niille maidontuottajille aiheutuneista vahingoista, joille ei asetuksen N:o 857/84 soveltamisen vuoksi ollut myönnetty viitemäärää, koska ne eivät asetuksen N:o 1078/77 perusteella tekemänsä sitoumuksen vuoksi olleet toimittaneet maitoa sinä viitevuonna, jonka asianomainen jäsenvaltio oli vahvistanut. [12] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kenellä tahansa tuottajalla, joka ei ollut voinut myydä maitoa kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotantosuunnan muuttamisesta tekemänsä sitoumuksen vuoksi, oli lähtökohtaisesti oikeus saada korvaus kärsimästään vahingosta.

10. Neuvosto ja komissio antoivat näiden kysymysten monimutkaisuuden ja niiden tuottajien suuren määrän, joita viimeksi mainittu tuomio koski, vuoksi 5.8.1992 tiedonannon 92/C 198/04. [13] Tässä tiedonannossa ne ilmoittivat aikomuksestaan vahvistaa käytännölliset korvausperusteet niitä tuottajia varten, joita asia koskee, ja sitoutuivat näiden perusteiden vahvistamiseen asti korvaukseen oikeutettuihin tuottajiin nähden siihen, etteivät ne vetoa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 43 artiklan mukaisen oikeudenmenetykseen johtavan määräajan päättymiseen. Tämä sitoumus koski kuitenkin ainoastaan niitä tapauksia, joissa oikeutta ei ollut jo menetetty tiedonannon antamispäivänä tai sinä päivänä, jolloin tuottaja on esittänyt hyvityshakemuksensa jommallekummalle toimielimelle.

11. Tiedonannon johdosta ja ennen kaikkea pannakseen täytäntöön Mulder II -tuomiossa omaksutun kannan sekä yhteisön velvollisuuden korvata maidon- tai maitotuotteiden tuottajille aiheutuneet vahingot neuvosto antoi pian tämän jälkeen asetuksen N:o 2187/93. Tällä asetuksella perustettiin kiinteään korvaukseen perustuva hyvitysjärjestelmä, jota kuvataan seuraavassa.

12. Järjestelmän mukaan tuottajat, joita asia koskee, esittävät asetuksen 2—5 artiklassa vahvistettujen perusteiden mukaisesti hyvityshakemuksen 10 artiklassa tarkoitetulle, kunkin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Tämän asetuksen kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimivat neuvoston ja komission nimissä ja niiden lukuun yksinomaan asetuksen täytäntöönpanon edellyttämien hallinnollisten tehtävien suorittamista koskevan valtuutuksen nojalla tämän asetuksen säännöksiä noudattaen.

Asetuksen 6 artiklassa säädetään, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset

12 — Yhdisteryt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3061; jäljempänä Mulder II -tuomio).

13 — EYVL C 198, s. 4.

vahvistavat sen vuosittaisen määrän, joka voidaan hyvittää. Asetuksen 11 artiklassa säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat tuottajan antamien tietojen oikeellisuuden ja laskevat hyvityksen suuruuden hyvitettävän määrän ja ajanjakson perusteella asetuksessa ja sen liitteessä tarkemmin määriteltyjen edellytysten mukaisesti.

Asetuksen 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

" — — toimivaltaiset viranomaiset tekevät enintään 4 kuukauden kuluessa hyvityshakemuksen saapumisesta neuvoston ja komission nimissä ja lukuun tuottajalle tarjouksen, johon on liitetty kuitti koko loppusumman kertasuorituksesta.

— —

Ellei tarjousta hyväksytä kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta, se ei sido tulevaisuudessa yhteisön toimielimiä.

Jos tarjous hyväksytään palauttamalla asianmukaisesti hyväksytty ja allekirjoitettu kuitti edellä mainitussa määräajassa, asiassa luovutaan kaikista 1 artiklassa määriteltyä vahinkoa koskevista vaateista yhteisön toimielimiä kohtaan vaateiden muodosta riippumatta."

Asetuksen perusteella maksettujen hyvitysten rahoittaminen katsotaan sen 16 artiklan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 3 artiklassa tarkoitetuksi tueksi. [14]

Oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa

13. Esillä olevan asiassa kansalliset oikeudenkäynnit koskevat tätä edellä kuvattua järjestelmää. Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa on vireillä kolme asiaa, joissa kantajina on maidontuottajia, jotka ovat saaneet ja välittömästi hyväksyneet Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungin (jäljempänä BLE) neuvoston ja komission nimissä ja lukuun asetuksen N:o 2187/93 mukaisesti tekemän hyvitystarjouksen. Tästä huolimatta he ovat kokonaan tai osittain jääneet ilman sovittuja hyvityksiä, koska BLE on hyvitysoikeuden olemassaoloa selvittäessään tullut siihen tulokseen, että asetuksessa vahvistetut edellytykset eivät heidän osaltaan täysin täyty.

14 — EYVL L 94, s. 13.

14. Asiassa C-80/99, Flemmer, ja asiassa C-82/99, Leitensdorfer, BLE katsoi, että lopullinen erityinen viitemäärä oli alun perin myönnetty perusteettomasti.

Ensin mainitussa asiassa BLE totesi, että asetuksen N:o 857/84 3 a artiklassa vahvistetut edellytykset eivät täyty, koska tosiseikkoja tutkittaessa oli selvinnyt, että väliaikaisesti myönnetyn erityisen viitemäärän perusteella toimitettua maitoa ei ollut tuotettu kantajan tilalla ja koska näin ollen kantajalle oli myönnetty virheellisesti lopullinen erityinen viitemäärä. BLE purki 27.6.1996 päiväämällään kirjeellä hyvityssopimuksen Verwaltungsverfahrensgesetzin (hallintolainkäytöstä annettu laki, jäljempänä VwVfG) 60 §:n 1 kohdassa tarkoitetuin välittömin oikeusvaikutuksin, koska oikeustoimen oikeudellisten perusteiden oli jälkikäteen havaittu puuttuvan. Kantaja kiisti tämän päätöksen kansallisessa tuomioistuimessa väittäen olevansa itse tuottaja ja saaneensa lopullisen erityisen viitemäärän Hauptzollamtin (ylin tulliviranomainen) lainvoimaisella päätöksellä.

15. BLE katsoi myös asiassa Leitensdorfer, etteivät edellä mainitussa 3 a artiklassa säädetyt edellytykset täyttyneet, koska entinen maidontuottaja oli aloittanut tuotannon uudelleen liian myöhään. Asian tosiseikat ovat seuraavat. Leitensdorfer oli perinyt maatilan Wurmilta, joka oli perinyt tilan puolisoltaan tämän kuoleman jälkeen. Wurmit olivat jo kuitenkin tehneet sitoumuksen maidon kaupan pitämisestä luopumisesta, joten he eivät enää olleet tuottajia. Hauptzollamt oli 1.4.1996 peruuttanut lopullisen erityinen viitemäärän, joka oli myönnetty Wurmille 9.11.1992 (ja jonka tämä oli siirtänyt tilan vuokranneelle henkilölle 1.4.1993). Wurm oli hakenut muutosta tähän päätökseen Finanzgericht Münchenissä, jossa asia on edelleen vireillä. Tällä välin BLE purki 5.2.1996 päiväämällään kirjeellä VwVfG:n 60 §:n 1 momentin mukaisesti välittömin oikeusvaikutuksin Leitensdorferin kanssa tehdyn hyvityssopimuksen nimenomaan sillä perusteella, että tilan entinen tuottaja (Wurm) oli aloittanut maidontuotannon uudelleen liian myöhään. Leitensdorfer vastusti tätä päätöstä väittäen, että sopimuksen purkamisen perusteet, eli se, että tuotantoa oli jatkettu liian myöhään, olivat olleet BLE:n tiedossa ennen kuin hyvityssopimus tehtiin.

16. Asiassa C-81/99, Christoffel, BLE totesi, että kantaja oli vuokrannut osan tilastaan 1.1.1992 alkaen siirtäen vuokralaiselle tilaan liittyvän viitemäärän sen sijaan, että hän olisi siirtänyt sen kansalliseen varastoon. Vaikka kantaja olikin väittänyt, että kansalliseen varastoon siirtäminen ei ollut mahdollista sen vuoksi, että entisen SLOM-tilan maidontuotantoon tarkoitettu pinta-ala oli kokonaan käy-

tössä, toimivaltainen viranomainen kieltäytyi siirtämästä kansalliseen varastoon tätä viitemäärää kantajan ja vuokralaisen, jolle viitemäärä siirrettiin, perustellun luottamuksen suojaamisen vuoksi. BLE katsoi, että asetuksessa hyvitykselle alun perin asetetut edellytykset eivät täyttyneet, ja kieltäytyi suorittamasta sitä ja teki Christoffelille uuden tarjouksen, jossa hyvityksen määrä oli huomattavasti alhaisempi.

Ennakkoratkaisukysymykset

17. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on kaikissa näissä kolmessa asiassa katsonut, että kyseessä ovat yhteisön oikeussäännökset, joiden soveltaminen edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisua. Esitetyt kysymykset koskevat erityisesti sitä, onko yhteisöjen tuomioistuin toimivaltainen näissä asioissa vai onko kansallisella tuomioistuimella toimivalta ratkaista ne, ja vaikuttaako tähän kysymykseen annettava ratkaisu siihen, mitä oikeussääntöjä asiassa on sovellettava, ja jos vaikuttaa niin miten.

18. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin lähtee siitä ajatuksesta, että asetuksella N:o 2187/93 tuottajille tarjotaan ylimääräinen ja vaihtoehtoinen hyvitysmuoto suhteessa EY:n perustamissopimuksen 178 artiklaan (josta on tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toiseen kohtaan (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) perustuvaan vahingonkorvauskanteeseen.

Lähtökohtansa tueksi kansallinen tuomioistuin viittaa erityisesti yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen 16.4.1997 antamaan tuomioon, jossa todetaan, että "neuvosto on tosiasiassa antanut korvaukseen oikeutetuille tuottajille ylimääräisen keinon korvauksen saamiseksi" ja että "tuottajien kannalta asetus N:o 2187/93 on siten luonteeltaan sovintoehdotus, jonka hyväksyminen on vapaaehtoista, ja tämä asetus tarjoaa vaihtoehdon asian ratkaisemiselle tuomioistuinteitse". [15]

Kansallisen tuomioistuimen mukaan siis, jos maidontuottaja hyväksyy ajoissa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen neuvoston ja komission nimissä ja lukuun tekemän hyvitystarjouksen, kyseessä on yksittäisen tuottajan ja yhteisöjen toimielinten välillä tehty, luonteeltaan julkisoikeudellisena pidettävä hyvityssopimus.

19. Verwaltungsgericht katsoo tällä perusteella, että silloin kun sopimuspuolten välillä on erimielisyyttä sopimuksen ole-

15 — Asia T-541/93, Connaughton ym. v. neuvosto (Kok. 1997, s. II-549, 34 ja 35 kohta).

massaolon osalta, asian ratkaisemistoimivalta kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, jonka on ratkaistava asia kansallisia oikeussäännöksiä soveltaen.

Kyseessä on sen mukaan yhteisöjen toimielimien sopimusperusteinen vastuu, eli EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on tullut EY 288 artiklan ensimmäinen kohta) tarkoitettu tapaus, joka — EY:n perustamissopimuksen 181 artiklassa (josta on tullut EY 238 artikla) tarkoitetun välityslausekkeen puuttuessa — kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

20. Eräs yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, jossa viitattiin asetukseen N:o 2187/93, on saanut kuitenkin Verwaltungsgerichtin epäilemään tämän kannan yhteisön oikeuden mukaisuutta.

Asiassa Dethlefs antamassaan tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että "kun kyseisellä säädöksellä [asetus N:o 2187/93] kuitenkin perustetaan korvausjärjestelmä asiassa Mulder annetussa tuomiossa yhteisön toimielimille määrättyjen velvoitteiden täyttämiseksi, kuuluu sen soveltaminen sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun alaan".[16]

16 — Asia T-112/95, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3819, 55 kohta).

21. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että nämä toteamukset saattavat asettaa kyseenalaiseksi sen edellä esitetyn päättelyn, minkä vuoksi se päätti yhdistää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä varten vireillä olevat kolme asiaa ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toista kohtaa ja ETY:n perustamissopimuksen 178 artiklaa sekä asetuksen N:o 2187/93 säännöksiä tulkittava siten, että yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen myös niiden riita-asioiden osalta, jotka johtuvat sopimuksesta, jonka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat tehneet neuvoston ja komission nimissä ja lukuun tietyille maidon ja maitotuotteiden tuottajille, jotka eivät ole voineet tilapäisesti harjoittaa toimintaansa, tarjottavasta hyvityksestä annetun neuvoston asetuksen N:o 2187/93 nimenomaisten säännösten mukaisesti?

2) Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi ja jos kysymyksessä on EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu tapaus, jolloin kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia EY:n perustamissopimuksen 183 artiklan nojalla, on kysyttävä, sovelletaanko sellaiseen sopimukseen niiltä osin kuin asetuksessa N:o 2187/93 ei ole tätä koskevia säännöksiä, kansallisia lainkäytösäännöksiä vai jäsenvaltioiden

oikeusjärjestyksissä voimassa olevia yhteisiä yleisiä oikeusperiaatteita?

3) Jos yleisiä periaatteita sovelletaan, voivatko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset — ja jos voivat, millä edellytyksillä — kokonaan tai osaksi purkaa neuvoston ja komission nimissä ja lukuun tehdyn sopimuksen, jos jälkikäteen käy ilmi, että neuvoston asetuksen N:o 2187/93 mukaan hyvitystarjouksen tekemisen edellytykset eivät olleet kokonaan tai osittain täyttyneet tai hyvitystarjouksen tekemisen edellytykset täyttyvät ainoastaan siksi, että kansalliset viranomaiset eivät perustellun luottamuksen suojan vuoksi voi kumota hyvityksen myöntämisen edellytyksenä ollutta lopullisen erityisen viitemäärän myöntämistä?"

kuuluvatko asetukseen N:o 2187/93 perustuvia hyvityssopimuksia koskevat riita-asiat kansallisen vai yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan, koska muihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää tämän kysymyksen ratkaisemista ja sen ratkaisu vaikuttaa niihin.

23. Ennen kuin tätä kysymystä voidaan lähemmin tarkastella, sitä on täsmennettävä. Asian käsittelyssä niin komissio kuin kansallisten oikeudenkäyntien kantajat väittävät, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa kysymyksen ratkaisu voisi lähtökohtaisesti olla kumpi tahansa ja että valinta voi käytännössä perustua kussakin yksittäistapauksessa olennaisiksi katsottuihin seikkoihin.

Asian oikeudellinen tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

Alustavia huomioita

22. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy selvästi ilmi, että ensiksi on vastattava siihen,

24. Komission ja kantajien kannat eroavat varmasti joiltakin osin, mutta niiden voidaan katsoa pyrkivän samaan tulokseen. Komissio on esittänyt perusteluja, jotka sen mukaan puolustavat kumpaakin vaihtoehtoa, mutta myöntää että kansallisen tuomioistuimen toimivaltaisuutta tukeva kanta on lähempänä EY:n perustamissopimuksen määräyksillä perustettua järjestelmää. Se päätyy kuitenkin perusteluissaan tukemaan päinvastaista kantaa, lähinnä mukautuvaisuussyistä, eli sen vuoksi, että tämä ratkaisuvaihtoehto on sen mielestä hyödyllisin ja sopivin. Se tarjoaisi mahdollisuuden yhden ainoan muutoksenhakukanavan käyttämiseen, eli sii-

hen, että sekä asetukseen N:o 2187/93 perustuvia hyvityssopimuksia koskevat riita-asiat että yhteisön sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevat riita-asiat, jotka ovat hyvitysjärjestelmän taustalla, voitaisiin saattaa käsiteltäväksi samaa muutoksenhakukeinoa käyttäen.

25. Kansallisten oikeudenkäyntien kantajat tukevat sitä, että kansallista tuomioistuinta on pidettävä toimivaltaisena. Ne esittävät kuitenkin, että tämä ratkaisu saattaa olla ristiriidassa edellä mainitussa asiassa Dethlefs annetussa tuomiossa omaksutun kannan kanssa, ja ehdottavat, että sille, jolla on asiassa osa, annetaan mahdollisuus valita, saattaako hän asian kansallisen tuomioistuimen vai yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska kumpaakin tuomioistuinta voidaan lähtökohtaisesti pitää toimivaltaisena.

26. Komissio ja kantajat päätyvät kaikki siis perustamaan väitteensä samaan ajatukseen, eli siihen, että esillä olevassa tapauksessa kyse on kahdesta *yhtä toimivaltaisesta* tuomioistuimesta ja että valinta näiden välillä voi perustua komission esittämiin käytännöllisiin syihin tai kantajien esiin tuomaan mahdollisuuteen, jossa valinta jätetään sille, jota asia koskee.

27. Tällaisia perusteita on pidettävä aivan liian empiirisinä ja epäluotettavina. Vaikka voidaankin sopia, että tietyissä riita-asioissa on aina käännyttävä tietyn tuomioistuimen puoleen, voidaan kuitenkin ajatella, että sellaisten riita-asioiden ratkaisemiseksi, joissa vastaajana on kansallinen viranomainen, yksityisen elinkeinonharjoittajan voi olla helpompi tai parempi kääntyä kansallisen oikeuslaitoksen puoleen sen sijaan, että sen olisi saatettava asia yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi. Tällaiset arviointiperusteet ovat sillä tavoin kertaluonteisia, ettei niistä voida johtaa täysin varmoja ja objektiivisia ohjeita.

28. Tässä yhteydessä olennaisena on kuitenkin pidettävä sitä, että perustamissopimuksilla perustetussa järjestelmässä yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan nähden vaihtoehtoinen eikä kummankaan toimivalta tietyssä riita-asiassa voi perustua siihen, että tuomioistuin valitaan sattumanvaraisesti tai täysin vapaan harkinnan perusteella, vaan valinnan on perustuttava järjestelmän yleisiin sääntöihin. Toimivaltakysymys on ratkaistava objektiivisesti sitä koskevia sääntöjä ja periaatteita noudattaen.

29. Näiden säännösten ja periaatteiden perusteella on siis ratkaistava se, mikä tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan riita-asiat, jotka koskevat asetuksessa N:o 2187/93 tarkoitettuja hyvityssopimuksia, jotka kansallinen viranomainen on tehnyt yhteisön nimissä ja lukuun. Valintaa ei siis voida tehdä satunnaisin arviointiperustein tai kulloinkin soveliaiksi katsottujen kriteereiden perusteella.

Asetuksen N:o 2187/93 kohde ja tavoitteet

30. Tältä kannalta arvioiden ja sen vuoksi, että kyseessä ovat kansallisen viranomaisen yhteisön asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät toimet, jotka yksityiset elinkeinonharjoittajat ovat riitauttaneet, riittää kun palautetaan mieliin yhteisöjen tuomioistuimen useita kertoja vahvistama periaate, jonka mukaan "niiden hallinnollisten toimien valvonta, joita jäsenvaltiot toteuttavat yhteisön oikeuden soveltamiseksi, kuuluu ensisijaisesti kansallisille tuomioistuimille, tämän kuitenkaan estämättä sitä, että kansalliset tuomioistuimet voivat esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimelle ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti". [17]

31. Tätä on pidettävä asianmukaisimpana ratkaisuna käsiteltävänä olevaan kysymykseen, mutta ennen kuin näin voidaan lopullisesti todeta, on kuitenkin syytä käsitellä niitä kansallisen tuomioistuimen ja komission esiintuomia kysymyksiä, jotka koskevat esillä olevassa asiassa käsiteltävänä olevan tilanteen erityisluonnetta, eli niitä erityisiä kysymyksiä, jotka käyvät ilmi komission esittämistä, yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa puoltavista väitteistä.

Tilanteen erityisluonne johtuu siitä, että asetus N:o 2187/93 annettiin sen jälkeen kun oli todettu, että yhteisö voidaan saattaa vastaamaan vahingosta sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella. Komissio myöntää, että asetuksen perusteella tehdyt hyvityssopimukset ovat itsenäisiä, mutta väittää kuitenkin, että niihin liittyvien riita-asioiden on katsottava liittyvän sen korvausvelvollisuuden täyttämiseen, joka perustuu yhteisön sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen. Se painottaa näiden välistä kiinteää suhdetta ja katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toista kohtaa (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) laajasti tulkiten, että riita-asioiden voidaan katsoa kuuluvan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 178 artiklassa (josta on tullut EY 235 artikla) yhteisöjen tuomioistuimelle osoitettuun valtaan ratkaista yhteisöjen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevat asiat. Komission mukaan tätä kantaa on pidettävä perustelluimpana. Näin katsoo myös kansallinen tuomioistuin sen vuoksi, että asetuksen N:o 2187/93 mukaan kansalliset viranomaiset toimivat yhteisöjen toimielinten nimissä ja lukuun.

32. Näitä väitteitä arvioitaessa on heti aluksi todettava, ettei tarkoituksena ole kieltää asetuksen N:o 2187/93 ja yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun välistä yhteyttä. Kuten asetuksen johdantoosassa todetaan, sen tavoitteena on Mulder II -tuomion johdosta toteuttaa lisämaksuja koskevan yhteisön primäärioikeuden soveltamiseen perustuva vahingonkorvausvelvollisuus (ks. asetuksen ensimmäinen ja toinen perustelukappale).

17 — Asia 133/79, Sucrimex, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1299, 24 kohta) ja asia 217/81, Interagra, tuomio 10.6.1982 (Kok. 1982, s. 2233, 10 kohta).

Tämän yhteyden merkitys on siis tunnustettu, mutta sen lisäksi on selvitettävä, riittääkö se perustelemaan sen, että tuottajien ja kansallisten viranomaisten tekemiä hyvityssopimuksia koskevat riita-asiat kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 178 artiklassa (josta on tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) tarkoitettuun yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.

Asiassa Dethlefs oli kyse kahdesta suoraan neuvostoa ja komissiota vastaan nostetusta kanteesta, joilla eräät tuottajat vaativat korvausta vahingoista, joiden ne väittivät aiheutuneen toimielinten toimista. Kantajat väittivät, että komissio oli kieltäytynyt maksamasta korkoja kansallisen viranomaisen tekemän tarjouksen hyväksymisen ja EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan perusteella nostetuista vahingonkorvauskanteista luopumisen väliseltä ajalta. Kanteet oli nostettu ennen asetuksen N:o 2187/93 voimaantuloa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa Dethlefs

Kyse oli siis tilanteesta, joka liittyi siihen, miten yhteisön toimielimet tulkitsevat asetusta *oman vahingonkorvausvastuunsa osalta* — eli viittaus edellä mainittuun tuomioon on ymmärrettävä tältä kannalta. Tuomiossa todettiin, että kanne koskee asetuksen tulkintaa ja asetuksen vaikutuksia (tuomion 32 kohta), eli asetuksella perustetun järjestelmän toimintaa.

33. Tälle kannalle saadaan merkittävää tukea — johon asianosaisetkin ovat vedonneet — edellä mainitussa asiassa Dethlefs annetusta tuomiosta, jossa todetaan, että koska "kyseisellä säädöksellä (eli asetuksella N:o 2187/93) perustetaan korvausjärjestelmä asiassa Mulder II annetussa tuomiossa yhteisön toimielimille määrättyjen velvoitteiden täyttämiseksi, kuuluu sen soveltaminen sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun alaan" (tuomion 55 kohta).

Tässä tapauksessa ja kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, kantajat eivät väittäneet kansallisten viranomaisten menettelyn olevan lainvastaista, vaan vetosivat suoraan ja yksinomaan yhteisön toimielinten vahingonkorvausvastuuseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi nimenomaan tällä perusteella neuvoston väitteet kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta, joihin neuvosto oli vedonnut

34. Esillä olevan asian ratkaisemisen kannalta tällä oikeuskäytännöllä ei kuitenkaan ole niin suurta merkitystä kuin asianosaiset näyttävät sille antavan, kun otetaan huomioon kuinka erilaisista tapauksista on kysymys.

asetuksella N:o 2187/93 perustetun toimivallan jaon perusteella väittäen, että asetuksen soveltamisvastuu kuuluu kansallisille viranomaisille eikä yhteisön toimielimille (tuomion 34 kohta).

Esillä olevassa asiassa ei sitä vastoin ole kysymys yhteisöjen toimielinten menettelystä, vaan ainoastaan kansallisten viranomaisten toimista sekä niiden toimivallasta tässä yhteydessä.

Asetuksen N:o 2187/93 täytäntöönpano ja siihen liittyvä yhteisön ja jäsenvaltioiden välisten tehtävien jako

35. Edellä on tehty selkoa siitä, mikä merkitys mainitulla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on esillä olevan kannalta. Tämän jälkeen on syytä selvittää se, onko asetuksella N:o 2187/93 kansallisille viranomaisille annettujen tehtävien ja yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun välillä niin kiinteä yhteys — kuten komissio väittää —, että tämän yhteisön vastuun voidaan katsoa kattavan myös ensin mainitun toimivallan perusteella toteutetut toimet, jotta tämän yhteyden perusteella voitaisiin päättää myös siitä, minkä tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu tällaisten toimien valvonta.

36. Tämän kannan omaksuminen edellyttäisi sitä, että jouduttaisiin tukeutumaan esillä olevan asian kannalta hyvin kyseenalaisiin lähtökohtiin, eli yleisesti siihen, että asetuksella N:o 2187/93 perustettu hyvitysjärjestelmä ei kuuluisi yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tavanomaisesti yhteisön oikeuden soveltamisessa vallitsevaan tehtäväjakoon. On totta, että asetuksella säädetään yksityiskohtaisesti tästä järjestelmästä, mutta tämä johtuu siitä, että yhteisö oli ollut tältä osin erittäin vaikeassa tilanteessa. Mahdollisesti hyvitykseen oikeutettujen suuri määrä teki mahdottomaksi sen, että jokainen tapaus olisi käsitelty erikseen, minkä vuoksi oli välttämätöntä löytää jokin muu yleisluonteisempi, kiinteään korvaukseen ja asetuksessa yksityiskohtaisesti määriteltyyn mekanismiin perustuva ratkaisu. Oli siis välttämätöntä rajoittaa kansallisten viranomaisten itsenäistä toimivaltaa, vaikka niiden tehtäväksi annettiinkin vastata järjestelmän soveltamisesta ja sen toiminnasta käytännössä (ks. asetuksen neljäs perustelukappale).

37. Mainittuine erityispiirteineenkin asetuksella toteutettu järjestelmä on siis osa yhteisön oikeuden hajautettua toimintamallia, joka on tyypillinen monelle eri yhteisön toiminta-alalle. Asetuksen kymmenennessä perustelukappaleessa todetaankin, että tätä asetusta sovellettaessa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimivat neuvoston ja komission nimissä ja lukuun tämän asetuksen säännöksiä noudattaen sellaisen valtuutuksen nojalla, joka koskee ainoastaan asetuksen täytäntöönpanon edellyttämien hallinnollisten tehtävien suorittamista.

Ei siis ole syytä katsoa, että nämä tehtävät tällä tavoin rajattuinakaan poikkeaisivat jollain tavoin niistä yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä, jotka tavallisesti kuuluvat jäsenvaltioille. Näin ollen ei siis ole myöskään syytä katsoa, että kansallinen tuomioistuin ei voisi valvoa näiden tehtävien suorittamista ja että tämä valvonta kuuluisi yhteisöjen tuomioistuimelle edellä mainituista alan yleisistä periaatteista poiketen (ks. edellä 30 kohta).

Kansallisten viranomaisten ja yhteisöjen toimielinten välisen suhteen luonne

38. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hylännyt asioissa Laga ja Landuyt [18] esitetyt väitteet todeten, ettei se ole toimivaltainen valvomaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten (Ranska) toteuttaman toimen laillisuutta. Tällä kansallisten viranomaisten päätöksellä kantajalle ei ollut myönnetty oikeutta asetuksessa N:o 2187/93 tarkoitettuun hyvitystarjoukseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetosi nimenomaisesti yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan "jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa alueellaan yhteisön säännöstön ja erityisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan säännöstön täytäntöönpano", ja totesi, että tästä seuraa yleisesti, että "kansallisen viranomaisen toimenpiteet tämän viimeksi mainitun politiikan täytäntöönpanon yhteydessä kuuluvat tavallisesti siis kansallisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin". Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei se ole toimivaltainen valvomaan kansallisen viranomaisen toteuttaman toimen laillisuutta siltä osin kuin kantajan vaatimuksilla "pyrittiin asettamaan kyseenalaiseksi sellaisen päätöksen pätevyys, jonka yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisesta vastaavat kansalliset toimielimet ovat tehneet".

39. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa asiassa puoltavan kannan tukemiseksi Verwaltungsgericht ja komissio esittävät lisäksi, että asetuksella N:o 2187/93 perustetussa hyvitysjärjestelmässä kansallisille viranomaisille osoitetulla tehtävällä on toinenkin puoli, eli se, että asetuksen mukaan näille viranomaisille kuuluu sopimusoikeudellisia tehtäviä. Hyvitysjärjestelmä perustuu viranomaisen ja yksittäisen tuottajan välillä tehtävään sopimukseen, jossa vahvistetaan tuottajalle maksettavan hyvityksen suuruus.

40. Kansallinen tuomioistuin ja komissio kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että asetuksen N:o 2187/93 14 artiklan mukaan kansalliset viranomaiset toimivat neuvoston ja komission nimissä ja lukuun. Ne katsovat, että tällä perusteella kansallisten viranomaisten ja näiden yhteisöjen toimielinten välistä suhdetta on pidettävä asiavaltuutuksena, mistä seuraa, että sopimussuhteen, joka syntyy kansallisen viranomaisen tekemän ja tuottajan hyväksymän hyvitystarjouksen perusteella, on katsottava syntyneen välittömästi tuottajan ja

18 — Asia T-93/95, Laga v. komissio, tuomio 4.2.1998 (Kok. 1998, s. II-195, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia T-94/95, Landuyt v. komissio, tuomio 4.2.1998 (Kok. 1998, s. II-213, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

toisena sopimuspuolena olevien neuvoston ja komission välillä.

41. Tässä yhteydessä ei ole syytä tarkemmin tarkastella tätä näkökulmaa, vaan voidaan tyytyä toteamaan, että vaikka katsottaisiinkin, että kansallinen viranomainen toimii yhteisöjen toimielimien valtuuttamana tai niiden edustajana, ja että sopimukset, jotka kansallinen viranomainen tekee asetuksen N:o 2187/93 perusteella, on todellisuudessa tehty toimielinten ja yksittäisen tuottajan välillä, nämä sopimukset eivät ainoastaan tästä syystä jää kansallisen tuomioistuimen toimivallan ulottumattomiin, kun kyse on näitä sopimuksia koskevista riita-asioista.

EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on tullut EY 288 artiklan ensimmäinen kohta), 183 artiklan (josta on tullut EY 240 artikla) ja 181 artiklan (josta on tullut EY 238 artikla) mukaan sellaiset sopimusoikeudelliset riita-asiat, joissa yhteisö on asianosaisena, kuuluvat yleensä kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan. Yhteisöjen tuomioistuin on 21.5.1987 antamassaan tuomiossa [19] todennut, että "perustamissopimuksen 183 artiklassa määrätään, että kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan asiat, joissa yhteisö on asianosainen niitä asioita lukuun ottamatta, joiden osalta perustamissopimuksessa määrätään yhteisöjen tuomioistuimen yksinomaisesta toimivallasta". Kun tätä sääntelyä tarkastellaan yhdessä EY:n perustamissopimuksen 181 artiklan kanssa, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista asia yhteisön tekemässä tai sen puolesta tehdyssä julkis- tai yksityisoikeudellisessa sopimuksessa olevan välityslausekkeen nojalla, voidaan näistä yhdessä johtaa yleinen sääntö, jonka mukaan sellaisia sopimuksia koskevat riidat, joissa yhteisö on sopimuspuolena tai joissa jokin sopimuspuolista toimii yhteisön edustajana, kuuluvat kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

19 — Yhdistetyt asiat 133/85—136/85, Rau v. BALM (Kok. 1987, s. 2289).

Yhteisön toimivallan rajat sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun alalla

42. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan puoltamiseksi sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevissa tilanteissa voitaisiin tyytyä viittamaan edellä 31 kohdassa todettuun. Tämän jälkeen olisi siis voitava osoittaa, että tälle tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 178 artiklassa (josta on tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) osoitettu toimivalta yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun alalla kattaa myös sellaisista sopimuksista johtuvien riita-asioiden ratkaisemisen, jotka koskevat tämän vastuun toteamisesta seuraavan korvausvelvollisuuden toteuttamista.

Juuri tämä on se kanta, jonka omaksumista komissio vaatii laajentamalla edellä esitetyllä tavalla EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan tulkintaa sillä perusteella, että tässä sopimusmääräyksessä yhteisöjen tuomioistuimelle annetaan toimivalta ratkaista perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat riidat.

43. Ennen kaikkea on muistettava, että tämä tulkinta ei saa välitöntä tukea yhdestäkään edellä mainituista perustamissopimuksen määräyksistä eikä sitä voida myöskään johtaa näiden määräysten sanamuodosta eikä niiden tavoitteista.

44. Perustamissopimuksessa on selvästi erilliset määräykset yhteisön sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevista riita-asioista, jotka kuuluvat yhteisöjen tuomioistuinten toimivaltaan (EY:n perustamissopimuksen 178 artikla ja 215 artiklan toinen kohta), ja sopimussuhteeseen perustuvaa vastuuta koskevista riita-asioista, jotka kuuluvat kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta on määrätty välityslausekkeella (EY:n perustamissopimuksen 181 artikla). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vahvistanut yleisen säännön, jonka mukaan kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan sellaiset riita-asiat, joissa yhteisö on asianosainen (EY:n perustamissopimuksen 183 artikla) edelleenkin niitä asioita lukuun ottamatta, jotka kuuluvat yhteisöjen tuomioistuimille nimenomaisesti osoitettuun toimivaltaan. On siis selvää, että poikkeukset perusjärjestelmästä, joka koskee toimivallan jakoa yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välillä, eivät voi perustua tulkinnallisiin olettamuksiin, vaan nimenomaisiin ja yksiselitteisiin säännöksiin.

45. Edellä esitettyä komission kantaa ei voida pitää perusteltuna esillä olevassa asiassa kyseessä olevien oikeussuhteiden erityispiirteiden vuoksi, eli sen vuoksi, että ne liittyvät läheisesti yhteisön sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, kuten edellä on useita kertoja todettu (ks. erityisesti 31 kohta).

Muodollisesti tarkastellen kansallisen viranomaisen tuottajalle tekemää hyvitystarjousta ja tuottajan sitä koskevaa hyväksymistä on pidettävä itsenäisen oikeussuhteen perustavina tekijöinä, vaikka tällä järjestelyllä pyritäänkin vastaamaan tuottajien yhteisöön kohdistamiin vahingonkorvausvaatimuksiin ja neutralisoimaan ne. Tällaista oikeussuhdetta on pidettävä osapuolten väliseen neuvotteluun perustuvana, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa Connaughton ym. antamassaan tuomiossa todennut lausuen seuraavaa: " — — tuottajien kannalta asetus N:o 2187/93 on siten luonteeltaan sovintoehdotus, jonka hyväksyminen on vapaaehtoista, ja tämä asetus tarjoaa vaihtoehdon asian ratkaisemiselle tuomioistuinteitse." [20]

46. Lisäksi tätä osapuolten väliseen neuvotteluun perustuvan suhteen itsenäisyyttä voidaan pitää asetuksella N:o 2187/93 perustetun järjestelmän kannalta tarkastellen erittäin johdonmukaisena. Tämän asetuksen 14 artiklassa säädetään, että hyväksymällä tarjouksen ja palauttamalla toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti hyväksytyn ja allekirjoitetun tarjouksen tuottaja luopuu kaikista kärsimäänsä vahinkoa koskevista vaatimuksista toimielimiä kohtaan. Asetuksen 15. perustelukappaleessa todetaan, että koska se, että tuottaja jättää hyväksymättä jäsenvaltion viranomaisen asetuksen säännösten mukaisesti tekemän tarjouksen, merkitsee yhteisön tarjouksen hylkäämistä — — tämän jälkeen oikeusteitse vireille saatettu asia kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Tässä tilanteessa tuottajan ja kansallisen viranomaisen välille ei ole syn-

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 14, tuomion 35 kohta. Ks. myös asia T-554/93, Saint ja Murray v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.4.1997 (Kok. 1997, s. II-563, 41 kohta).

tynyt sopimussuhdetta, vaan tilanne pysyy täysin yhteisön toimintaan liittyvänä ja sitä on pidettävä tuottajan ja yhteisöjen toimielinten välisenä suhteena, johon liittyy toimielinten sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu. On siis täysin luonnollista, että myös näihin tilanteisiin liittyvät riita-asiat kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 178 artiklassa (josta on tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) tarkoitettuun yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Siinä vastakkaisessa tapauksessa, että tarjous on hyväksytty, kyseessä on tuottajan ja kansallisen viranomaisen välinen itsenäinen oikeussuhde, joka elää omaa elämäänsä niin kauan kuin se pidetään voimassa, minkä vuoksi se ei voi olla kuulumatta kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

47. Edellä esitetyn kannan pätevyys voidaan johtaa EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan teleologisesta tulkinnasta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja todennut, "perustamissopimuksen 178 ja 215 artiklassa tarkoitetun korvauskanteen tarkoituksena ei ole se, että yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia sellaisten päätösten laillisuuden, joita kansalliset viranomaiset ovat tehneet yhteisen maatalouspolitiikan alalla, tai että se voisi arvioida tällaisista kansallisista päätöksistä yksityisille oikeussubjekteille aiheutuvia taloudellisia seurauksia". [21] Tämän oikeuskäytännön perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on aivan oikein todennut edellä mainituissa asioissa Laga ja Landuyt annetuissa tuomioissa, että koska kieltäytyminen tekemästä kantajalle asetuksessa N:o 2187/93 tarkoitettua hyvitystarjousta johtui kyseisten kansallisten viranomaisten suorittamista tarkastuksista, "kantajan korvausvaatimuksen perustana oleva vahinkotapahtuma on siis kansallisten viranomaisten toimenpide niiden käyttäessä omia toimivaltuuksiaan. Tästä seuraa, etteivät ne edellytykset täyty, joiden ollessa olemassa asia on saatettavissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla". [22]

48. Kaikkien edellä esitettyjen perusteiden vuoksi on siis syytä todeta, että kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan kansallisten viranomaisten asetuksen N:o 2187/93 soveltamista koskevat riita-asiat, erityisesti silloin kun kyseessä ovat, kuten nyt esillä olevassa asiassa, kansallisten viranomaisten ja yksittäisten tuottajien välisiä hyvityssopimuksia koskevat riita-asiat.

Toinen kysymys

49. Ensimmäiseen kysymykseen annettu kieltävä vastaus merkitsee sitä, että toinen kysymys on myös tutkittava juuri siitä syystä, että Verwaltungsgericht on kieltävän vastauksen varalta pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta lisäksi selvittämään, onko asetuksen N:o 2187/93 perusteella tehtyjen hyvityssopimusten osalta sovellettava kan-

21 — Ks. erityisesti asia 12/79, Hans-Otto Wagner v. komissio, tuomio 12.12.1979 (Kok. 1979, s. 3657, 10 kohta) ja asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 753, 16 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 495).

22 — Edellä mainitut asiat Laga v. komissio ja Landuyt v. komissio, tuomioiden 47 kohta.

sallisia lainkäyttösäännöksiä vai yhteisön oikeudessa voimassa olevia, jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin perustuvia yleisiä periaatteita.

50. Tähän kysymykseen annettava vastaus sisältyy tietyllä tavalla ensimmäiseen kysymykseen annettuun vastaukseen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin kun jäsenvaltioiden velvollisuutena on yhteisön oikeuden täytäntöönpano, se on suoritettava kansallisten oikeussääntöjen mukaan. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "silloin kun kansallisten viranomaisten tehtävänä on panna yhteisön asetus täytäntöön kansallisten tuomioistuinten valvonnassa, täytäntöönpanossa on noudatettava jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja menettelyllisiä ja muodollisia säännöksiä. Kansallisia oikeussääntöjä voidaan kuitenkin soveltaa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään tähdentänyt, ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi ja sillä edellytyksellä, että kyseisten kansallisten sääntöjen soveltaminen ei vaikuta kyseisten yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten ulottuvuuteen ja tehokkuuteen". [23]

51. Tätä kantaa voidaan soveltaa esillä olevaan asiaan ja Verwaltungsgerichtille voidaan vastata, että koska asetuksessa N:o 2187/93 ei ole tätä koskevia säännöksiä, asetuksen täytäntöönpanemiseksi tehtyihin hyvityssopimuksiin sovelletaan kansallisia lainkäyttösäännöksiä edellyttäen, ettei niiden soveltaminen vaikuta epäedullisesti yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.

Tätä vastausta ei myöskään voida kiistää sillä komission esittämällä perusteella, että näin saatettaisiin joutua tilanteeseen, jossa yhteisön oikeutta sovelletaan eri tavalla kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Tähän voidaan todeta, että sen estämiseksi, ettei yhteisön oikeutta sovelleta eri tavoin, mikä johtaisi jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vaarantumiseen, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) määrätään ennakkoratkaisupyyntömenettelystä. Kuten tiedetään, tällä menettelyllä annetaan juuri kansallisille tuomioistuimille mahdollisuus pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta nyt esillä olevan asian kaltaisissa tilanteissa ratkaisua mihin tahansa kysymykseen, joka koskee asiassa kyseessä olevan yhteisön oikeussäännön tulkintaa ja pätevyyttä. [24]

Kolmas kysymys

52. Verwaltungsgerichtin kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee tiettyjen yleisten

23 — Yhdistetyt asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa v. BALM, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1502, 29 kohta; Kok. Ep. VI, s. 413); asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980 (Kok. 1980, s. 617, 10 kohta; Kok. Ep. V, s. 45); yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Milchkontor, tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Kok. Ep. VII, s. 229) ja yhdistetyt asiat 89/86 ja 91/86, Etoile commerciale ja CNTA v. komissio, tuomio 7.7.1987 (Kok. 1987, s. 3005, 12 kohta).

24 — Edellä mainittu asia Sucrimex, tuomion 24 kohta.

oikeusperiaatteiden ja erityisesti luottamuksensuojan periaatteen vaikutuksia käsiteltävänä oleviin hyvityssopimuksista johtuviin riitoihin. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, estääkö tämä periaate sen, että kansalliset viranomaiset voisivat yhteisöjen toimielimien nimissä ja lukuun tekemänsä hyvityssopimuksen jälkeen (ja jos voivat, niin millä edellytyksillä) purkaa sopimuksen, jos tarjouksen tekemisen edellytykset eivät ole täyttyneet tai jos nämä edellytykset täyttyvät ainoastaan siksi, etteivät kansalliset viranomaiset voi juuri perustellun luottamuksen suojan vuoksi, ja yksinomaan tästä syystä, vaikuttaa siihen, millä edellytyksillä hyvitys myönnetään.

53. Myös tähän kysymykseen annettava vastaus löytyy yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Tältä osin riittää, kun viitataan asiassa Milchkontor annettuun tuomioon, jossa oli kyse aiheettomasti maksettujen tukien perimisestä. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tuomiossaan aikaisemmassa oikeuskäytännössään omaksumansa kannan, eli sen, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat täysimääräisesti voimassa yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tämän jälkeen se totesi, että näin ollen yhteisön oikeusjärjestyksen vastaisena ei voida pitää sitä, että kansallisessa lainsäädännössä edellytetään näiden periaatteiden noudattamista silloin kuin hallintotoimi on kumottava yhteisön oikeuden vastaisena tai julkishallinnon taloudelliset suoritukset on perittävä takaisin tästä samasta syystä, kunhan näitä periaatteita sovellettaessa noudatetaan puhtaasti kansallisia oikeussuhteita koskevia edellytyksiä ja soveltamissääntöjä ja yhteisön edun täysimääräistä toteutumista kyetään valvomaan.[25]

Yhteisöjen tuomioistuimella on tällä alalla ollut tilaisuus todeta myös seuraavaa: "Kun tietty komission tai sen nimissä toimineiden tahojen virheellinen menettely tai jäsenvaltiossa vallitseva käytäntö on yhteisön oikeuden vastainen, sille taloudelliselle toimijalle, jolle tällä tavoin syntyneestä tilanteesta on etua, ei synny oikeutta perustellun luottamuksen suojaan — — .[26] Tästä seuraa, että luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota yhteisön oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä yhteisön oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa tällaisen säännöksen kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa yhteisön oikeuden vastaista kohtelua."[27] Vastaavissa tapauksissa, kuten julkisasiamies Mancini totesi, henkilö, joka katsoo etujansa loukatun, voi tällaisessa tilanteessa aina nostaa kansallisessa tuomioistuimessa vahingonkorvauskanteen niitä viranomaisia vastaan, jotka ovat vastuussa virheestä, josta asianomaiselle henkilölle on aiheutunut vahinkoa.[28]

25 — Tuomio 21.9.1983, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

26 — Ks. asia 188/82, Thyssen, tuomio 16.11.1983 (Kok. 1983, s. 3721) ja asia 5/82, Maizena, tuomio 15.12.1982 (Kok. 1982, s. 4601).

27 — Asia 316/86, Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Krücken, tuomio 26.4.1988 (Kok. 1988, s. 2213, 24 kohta).

28 — Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus edellä mainitussa asiassa 316/86, s. 2231.

54. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, voidaanko edellä esitettyä oikeuskäytäntöä soveltaa esillä oleviin tapauksiin, ja jos voidaan, niin millä tavoin. Yhteisöjen tuomioistuimen osalta todettakoon, että aiemmin omaksumiansa linjauksia seuraten se voi tyytyä vastaamaan Verwaltungsgerichtille, että yhteisön oikeus ei estä sitä, että tietyn jäsenvaltion viranomaiset ottavat huomioon luottamuksensuojan periaatteen arvioidessaan yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten laiminlyöntiä, kunhan periaatetta sovellettaessa noudatetaan puhtaasti kansallisia oikeussuhteita koskevia edellytyksiä ja soveltamissääntöjä ja yhteisön edun täysimääräistä toteutumista kyetään valvomaan.

Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja yksittäisten maidontuottajien välillä tietyille maidon tai maitotuotteiden tuottajille, jotka eivät ole voineet tilapäisesti harjoittaa toimintaansa, tarjottavasta hyvityksestä 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2187/93 (EYVL L 196, s. 6) mukaisesti tehtyjen hyvityssopimusten oikeusvaikutuksia ja purkamismahdollisuutta koskevat riita-asiat kuuluvat lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan.

2) Koska asetuksessa ei ole tätä koskevia säännöksiä, asetuksen täytäntöönpanemiseksi tehtyihin hyvityssopimuksiin sovelletaan kansallisia lainkäyttösäännöksiä edellyttäen, ettei niiden soveltaminen vaikuta epäedullisesti yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen.

3) Yhteisön oikeus ei estä sitä, että jäsenvaltion viranomaiset ottavat huomioon luottamuksensuojan periaatteen arvioidessaan yhteisön oikeussäännöksessä asetettujen vaatimusten noudattamista, kunhan näitä periaatteita sovellettaessa noudatetaan puhtaasti kansallisia oikeussuhteita koskevia edellytyksiä ja soveltamissääntöjä ja yhteisön edun täysimääräistä toteutumista kyetään valvomaan.